

第5 平等のためのオンブズマン (Ombudsman for Equality)

- 1 訪問日 2018年9月4日
- 2 訪問先担当者 Mr. Jukka MAARIANVAARA
弁護士。14年間、社会福祉関係の労働組合（16万人の組合員の92%が女性）で働き、2017年4月にオンブズマンに就任。
- 3 訪問先の概要
 - (1) 組織の概要

フィンランドには今回訪問した平等のためのオンブズマン (Ombudsman for Equality、以下「平等オンブズマン」という) のほかに、国会オンブズマン (Parliament Ombudsman)、子どもオンブズマン (Ombudsman for Children)、差別禁止オンブズマン (Non-Discrimination Ombudsman) がある。

このうち、訪問先である平等オンブズマンは、1987年に女性差別撤廃条約を批准したことに伴い、女性と男性の平等法 (Act on Equality act between Women and Men、以下「平等法」という) が制定された際に設立された。2014年まで社会保健省に属する機関であったが、2015年から法務省の管轄になった。法務省に属するとはいえ独立した機関であり、所属官庁からの指示等は受けない。

平等オンブズマンの組織は、オンブズマン、調査担当者6名、広報1名、アシスタント2名の合計10名で構成され、組織のトップであるオンブズマンは、政府からの指名により就任する任期付きのポスト (任期5年) である。オンブズマンと調査担当者のうち5名が弁護士資格を有する。

なお、「オンブズマン」という言葉は、平等オンブズマンの組織を指すと同時に、同組織の代表であるオンブズマンというポスト、すなわち訪問先担当者である Jukka 氏を意味する。



写真：プレゼンテーションをするオンブズマン Jukka MAARIANVAARA さん

(2) 平等オンブズマンの権限と任務

平等法が遵守されているかを監督し、平等法の目的を推進することを最も重要な任務とする。

平等法が禁止するジェンダーに基づく直接的ないし間接的な差別（性自認及び性表現による差別も含まれる。2015年平等法改正）について、個人又は組織からの相談を受け、助言、指導、あっせんなどを行う。当事者同士での和解へ向けて平等オンブズマンが間に入って調整をする（平等オンブズマンは和解の当事者にはならない）。平等法については、第1章第3の3を参照。

年間約750件の相談があるが、匿名での電話相談も含む件数である。このうち約400件は書面による相談であるが、他の部署が担当すべきものもあり、現実には約200件にとどまる。そのうち約75%の相談について、メール等で助言・指導をしている。「ステートメント」（申立等についてのオンブズマンとしての意見）を出すのは約45～50件である。

「ステートメント」には法的拘束力はなく、当事者が納得しなければ、裁判所に訴え出ることが可能である（そもそも平等オンブズマンに申立てをせず、直接提訴することも可能）。平等オンブズマンは使用者及び被害者からの陳述書や書証にのみ基づいて判断しており、両者から相反する証拠が提出される場合もある。裁判所にオンブズマンの「ステートメント」を提出することは可能だが、裁判所の判断を拘束するものではない。

社会におけるジェンダー平等の状況を監督する義務の一環として、4年に1度、国会に対し報告書を提出する義務がある。例として、職場におけるセクシュアルハラスメントや差別についてなど、特定のテーマについて掘り下げた内容になる。2018年に報告書を提出予定。また、1年に1度、政府に対しても報告書を提出する義務がある。

(3) 差別禁止法（Non-Discrimination Act）との事案のすみわけ

2015年に平等法が改正され、「LGBTI」のうち「TI」（transgender と intersex。つまり性自認）に関する問題については、ジェンダーマイノリティの問題であるとして、平等オンブズマンが扱うこととされた（平等法では性自認（gender identity）及び性表現（gender expression）に基づく差別と規定）。これに対し、差別禁止オンブズマンでは、「LGBTI」のうち「LGB」（lesbian, gay, bisexual。つまり性的指向）に関する問題を扱う。

ジェンダーの問題が関わる場合でも、その他の差別禁止法が対象とする差別が複合する場合には、差別禁止オンブズマンの対象となる。たとえば、65歳のムスリム女性が差別的取り扱いを受けたとして申し出た場合には、年齢・宗教・ジェンダー（女性）という要素が絡んでいる。ジェンダーによる差別自体は平等オンブズマンの任務となりえるが、この場合は複合的問題であるため差別禁止オンブズマンが取り扱うべき案件となる。

また、平等オンブズマンの権限及び任務として、就業場所における平等法の遵守についての監督があり、最も相談が多い類型である。一方、差別禁止オンブズマンは就業場所における差別についての権限は有さず、学校や官公庁において生じた

差別について取り扱う権限を有する。就業場所における差別については、各自治体に設けられている **Occupation Safety and Health Authority**（労働安全衛生当局、以下「OSHA」）が扱うことになる。

平等オンブズマンは人権に着目しているのに対し、OSHA は労働者の安全及び健康面に着目している。

(4) 各種統計について

ア 男女間の賃金格差

フィンランドでは、男女間の賃金格差が約 16%ある（女性が 16%低い）。1980年代は 20%だったので、若干改善しているが、最近はあまり改善していない。年齢が上がっていくにつれ、賃金格差が開いていく（ほとんど女性は出産後もフルタイムで働いているのに）。フィンランドでは、年金が個人単位なので、賃金格差が将来の年金格差につながる。

家庭と仕事の両立の問題は、未だに女性の問題として捉えられることが多い。また、小さな子どもがいる家庭における男性の労働時間が一番長いという事実もある。

イ 男女の職域分離や昇進の格差

女性の仕事、男性の仕事、というステレオタイプな考え方が未だにある。たとえば、女性の 3 分の 1 が社会福祉分野で働いている。同分野で働く男性は 4%のみ。また、若い世代では女性の方がむしろ高学歴なのに、役員や重要なポジションに就く女性は少ない。大学教授は男性が多く、高校などの教員は女性が多いなどの傾向も指摘できる。

ウ 育児休暇・両親休暇について

Parental leave（両親休暇）を取得する割合は、女性が 90.5%、男性は 9.5%。

フィンランドでは、子どもが 3 歳になるまで、両親には家庭で保育をする機会が保障されている。（なお、出産育児に関する休暇には、産前と産後 3 ヶ月の **Maternal leave**=母親休暇、子の出生後約 9 週間の **Paternal leave**=父親休暇、子が 2 歳までの間に父母いずれかが半年間取得できる **Parental leave**=両親休暇、子が 3 歳までの間に父母いずれかが取得できる **Child care leave**=育児休暇があり、それぞれの間受給できる手当がある。）

4 聴取事項

(1) 個別の案件について

個人または団体からのコンタクトを受け、希望があれば調査を開始する。メディアで取り上げられたケースについて、独自に調査を行う場合もある。日本で問題となっている医学部入試における女性差別の問題などは、平等オンブズマンとして扱うことが適した事案であるといえる。

法的拘束力のない助言や指導をすることがほとんど（約 75%）。差別行為が反復・継続する場合には、**National Non-Discrimination and Equality Tribunal**（差別禁止及び平等に関する審判所）に持ち込むことができ、同審判所は、条件付の罰金を科すことができる（後述）。

平等法違反の有無についてオンブズマンの文書による意見「ステートメント」を出す場合には、使用者からの文書による回答をもらい、使用者及び労働者からの陳述書や書証に基づいて判断する。オンブズマンには、証拠収集の権限が与えられており、誰に対しても必要な情報や文書の提供を求めることができる。差別ではないことの立証責任を使用者側が負う。

上記「ステートメント」には法的拘束力はないが、「ステートメント」という形でオンブズマンの見解を示すことで、和解が促進されている（和解については後述）。

調査に要する期間は、平均する半年程度であり、長ければ1年程度かかるケースもある。

具体的な件数は分からないが、裁判外又は裁判所での和解により終結するケースが多く、判決まで行くケースは多くはない。

被害者が損害賠償や法的拘束力のある判断を求める場合には、裁判所に申し立てる必要がある。

(2) 調査権限について

職場などに対する調査権限があるが、スタッフが少ないため、実際には調査はなかなか実施できない。警察を伴った立入検査も可能だが、その権限を使ったことはない。

(3) 和解 (Reconciliation) について

2016年の平等法改正により、平等オンブズマンに和解の権限が付与された。当事者双方が満足した上で合意することができ、経済的な償いを合意することも可能である。和解内容を National Non-Discrimination and Equality Tribunal（差別禁止及び平等に関する審判所）に提出し、認可されると、当事者間の合意が、強制執行可能な裁判所の判断と同じ拘束力を持つ。

Jukka 氏の在職中に2件の和解のケースがあった（2018年9月時点）。2件とも妊娠を理由とする差別の事案。妊娠による差別の事案はフィンランドでは割とよくある。2件のうち1件は弁護士が代理し、もう1件は本人による対応であった。代理人弁護士を立てなくても手続きを利用することは可能である。

フィンランドでは、労働者の約8割が労働組合に所属しており、労働組合を介して話し合うことができるため、平等オンブズマンを通じての和解のケースは多くない。労働組合に所属していない労働者が平等オンブズマンに相談してくるケースが多い。

(4) National Non-Discrimination and Equality Tribunal（差別禁止及び平等に関する審判所）について

平等オンブズマンが対応する案件のうち約75%について、助言・指導という法的拘束力のないマイルドな方法で対処しているが、平等法違反の差別が反復・継続する場合には、差別禁止及び平等に関する審判所に対し、条件付き罰則を申立てることができる。ただし、当事者が個人で申立てることはできず、平等オンブズマン又は労働市場の中央組織（a labor market central organization）が申立てをする必要がある。審判所の手続きは、行政手続きに類似する簡易かつ安価な手続きであるが、損害賠償を命じる権限はないので、損害賠償を求めたい場合には、地方裁判所に提

訴する必要がある。

(5) 使用者等のジェンダー平等計画の作成義務について

常時 30 人以上の労働者を雇用する使用者（フィンランド国内の約 6000 の使用者）は、2 年ごとに賃金及び他の労働条件についてのジェンダー平等計画を策定する義務を負う。

また、すべての教育機関は、毎年、ジェンダー平等計画を策定する義務を負い、それをカリキュラムなどに組み込まなければならない。カリキュラムに組み込まれることにより、ジェンダーについて、男子も女子も一緒に話し合うことができる。たとえば、看護師は女子、建築は男子などのイメージを持っていることについて学校の中で話し合う。

オンブズマンは、スタッフの人員が限られるため、すべての使用者等にジェンダー平等計画を提出させるわけではなく、平等法違反の疑いがある場合に、平等計画を送付するよう指示し、チェックをしている。

自治体には、行政機関としての側面と使用者としての側面があり、使用者としての立場で平等計画を策定する義務はあるが、提出する義務はない。

過去 2 年間に 300 ある自治体のうち約 60 の自治体に平等計画を提出するよう依頼したが、40 しか提出されていない。私企業にも 20 ほど平等計画の提出を依頼し、自治体のものと比較をしている。

(6) 国会や政府など当局に対する声明・意見書（ステートメント）について

オンブズマンは、政府や国家などに対し、法令や政策等について、平等法の観点から声明・意見書（ステートメント）を発することがある。たとえば、年次休暇についての改正案について、母親に対する差別を生じる恐れがあるという意見を提出した（2016 年年次報告書より）。

(7) TANE、TASY の他にオンブズマンが必要な理由

TANE や TASY に対し、個人がコンタクトを取ることはできないが、オンブズマンに対しては個人が差別の申立てなどを行うことができる。

5 訪問を終えて

日本には、ジェンダー問題に特化した法令に根拠を有するオンブズマンの制度は存在せず、行政機関の提供する紛争解決制度も調査権限を有しないため、行政機関を通じての紛争解決やジェンダー平等の促進は限定的であると感じている。また、女性の職業生活における活躍の推進に関する事業主の行動計画の策定義務についても、従業員 301 人以上を雇用する大企業にのみ義務付けられ、従業員 300 人以下の中小企業は努力義務にとどまっており、雇用におけるジェンダー平等の推進を後押しする制度が不十分である（ただし、法改正により 101 人以上の事業所に義務付けられる見込み）。

これに対し、フィンランドでは、個人が差別についてオンブズマンに申し立てをすることができ、差別にあたらぬことの立証責任を使用者が負うことで、差別を積極的に是正していくことが可能である。

また、平等法に基づき自治体や使用者、教育機関に平等計画の策定義務を課し、オンブズマンに監督権限を付与することで、ジェンダー平等を推進している。特に教育

機関に毎年、平等計画の策定を義務付け、それをカリキュラム等に組み込むことを義務付けていることは、非常に興味深いと感じた。初等教育の段階でジェンダー規範が形成され、将来の職業選択等に影響を及ぼし、それが将来の賃金格差や社会保障格差につながり得ることを考えると、教育機関がジェンダー平等を推進する義務を負うことの重要性は大きい。

6 参考資料

- (1) Ombudsman for Equality (平等オンブズマン) ウェブサイト
<https://www.tasa-arvo.fi/web/en/frontpage> (最終アクセス日 2019年2月18日)
- (2) Act on Equality between Women and Men (平等法)
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75131/Act_on%20Equality_between_women_and_men_2015_FINAL.pdf (最終アクセス日 2019年2月18日)
- (3) KELA (Kansaneläkelaitos) (フィンランド社会保険機構) ウェブサイト
https://www.kela.fi/documents/10180/1978560/2015_Home_family.pdf (最終アクセス日 2019年3月7日)

以上
(細永貴子)